STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 30363
9 juni
2016

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen

Nader Rapport

26 november 2014
IenM/BSK-2014/199697
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Nader rapport voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juni 2014, nr. 2014001120, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 augustus 2014, nr. W14.14.0194/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt. Ook is van de gelegenheid is gebruik gemaakt een omissie in artikel 8.34 weg te nemen door in lijn met het advies van de Alderstafel van 31 maart 2014 (Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 202) ook het Rijk op te nemen in de opsomming van deelnemers aan de Omgevingsraad Schiphol.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld.

Advies Raad van State

No. W14.14.0194/IV
's-Gravenhage, 6 augustus 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 juni 2014, no.2014001120, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van dit advies achterwege kan blijven.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.14.0194/IV

- In artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 8.9 Wet luchtvaart), onder 3 (nieuw zesde lid), de uitzondering op de Algemene wet bestuursrecht beperken door te bepalen dat artikel 10:31, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is.
- In artikel I, onderdeel I (wijziging artikel 8.23 Wet luchtvaart) voorzien in een aanpassing van het tweede en derde lid van artikel 8.23 in verband met de vervanging van 'vrijstelling' door 'ontheffing' in het eerste lid.
- Voorts het vierde lid van die bepaling schrappen, aangezien onderdeel b in het eerste lid vervalt.
- In artikel I, onderdeel L (nieuwe artikelen 8.34 en 8.35 Wet luchtvaart), in artikel 8.34, tweede lid, onderdeel f, de woorden 'de bewoners' vervangen door: de bewonersorganisaties.
- In artikel I, onderdeel P (wijziging artikel 8.46 Wet luchtvaart), voorzien in een aanpassing van het tweede lid van artikel 8.46 in verband met de vervanging van 'vrijstelling' door 'ontheffing' in het eerste lid.
- In artikel I, onderdeel R, onder 1 (wijziging artikel 8a.38 Wet luchtvaart), de zinsnede 'de bevoegdheid ter zake van' schrappen.
- In artikel I, onderdeel V (paragraaf 11.2.2a Wet luchtvaart), bepalen dat enkel het opschrift vervalt in plaats van de gehele paragraaf.
- In artikel II, onderdeel A (wijziging artikel 1 Luchtvaartwet), de voorgestelde wijziging mede aanbrengen in de artikelen 37a, derde lid, artikel 58, zesde lid, en artikel 61a, alle leden, van de Luchtvaartwet.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet luchtvaart te wijzigen in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol, dat leidt tot een betere verdeling van de wettelijk toegestane geluidruimte, terwijl een gelijkwaardige bescherming van de omgeving wordt geboden;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8.1b, eerste lid, wordt na het begrip '*gebruiker*' ingevoegd:

gebruiksjaar: de periode van een jaar die loopt van 1 november tot en met 31 oktober;.

B

Artikel 8.5, vijfde lid, komt te luiden:

5. De gebieden worden langs elektronische weg en met gebruikmaking van een of meer ondergronden vastgelegd. Van een zodanig elektronisch document wordt tevens een papieren versie gemaakt.

C

Artikel 8.8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'waarvoor geen bestemmingsplan of beheersverordening geldt dat in overeenstemming is met het besluit' vervangen door: waarvoor geen bestemmingsplan of beheersverordening geldt in overeenstemming met het besluit en voor het bestemmingsplan geen toepassing is gegeven aan artikel 8.9, derde lid.

2. In het derde lid wordt na 'binnen een jaar' ingevoegd: of een andere bij het besluit te bepalen termijn.

D

Artikel 8.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°' vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, 2° of 3°.

2. In het derde lid wordt 'Bij de toepassing van de artikelen genoemd in het eerste lid' vervangen door: Bij de toepassing van artikel 8.8, eerste lid, artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a en b, van de Wet ruimtelijke ordening, en de artikelen genoemd in het eerste lid.

3. Een nieuw lid wordt toegevoegd dat als volgt luidt:

6. Artikel 10:31, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing met betrekking tot de verklaring van geen bezwaar.

E

Artikel 8.17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vervanging van de punt aan het slot van het tweede lid, onderdeel c, door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. preferentieel baangebruik.

2. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Het besluit bevat in ieder geval:
   a. een maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar, waaronder een maximum aantal voor de nacht;
   b. de grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico, de geluidbelasting en de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken in de vorm van criteria voor gelijkwaardige bescherming;
   c. de voorwaarden met betrekking tot de grenswaarde voor de geluidbelasting in de vorm van een maximum hoeveelheid geluid per jaar, die jaarlijks voorafgaand aan het gebruiksjaar bij regeling van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu wordt vastgesteld.

3. Onder vernummering van het zesde tot en met achtste lid tot zevende tot en met negende lid, wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de regels bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, het maximum aantal vliegtuigbewegingen bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a, alsmede omtrent de grenswaarden bedoeld in het vijfde lid, onderdelen b en c.

F

Na artikel 8.17 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8.17a

1. De exploitant van de luchthaven stelt jaarlijks voorafgaand aan het gebruiksjaar in overleg met de verlener van luchtverkeersdiensten een gebruiksprognose inzake het gebruik van de luchthaven op.

2. De gebruiksprognose wordt ten minste vier weken voor de toezending, bedoeld in het vierde lid, voor advies voorgelegd aan de Omgevingsraad Schiphol, bedoeld in artikel 8.34.

3. Voorafgaand aan het gebruiksjaar zendt de Omgevingsraad Schiphol zijn advies aan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

4. Voorafgaand aan het gebruiksjaar zendt de exploitant van de luchthaven de gebruiksprognose aan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en de procedure van de gebruiksprognose.

Artikel 8.17b

1. De exploitant van de luchthaven zendt binnen vier maanden na afloop van het gebruiksjaar een evaluatie van het werkelijke gebruik van de luchthaven in vergelijking tot de gebruiksprognose voor dat jaar aan de Omgevingsraad Schiphol en aan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en de procedure van de evaluatie.

G

In artikel 8.18 komt de tweede volzin te luiden:

Zij treffen daartoe zelf en in onderlinge samenwerking de voorzieningen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd om te bewerkstelligen dat:
a. de in artikel 8.17, tweede lid, onderdeel d, bedoelde regels, voor zover in een regel niet een van de in de eerste volzin bedoelde partijen wordt genoemd, niet worden overtreden, en
b. de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer de in artikel 8.17, vierde lid, bedoelde grenswaarden niet overschrijdt.

H

Artikel 8.22 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Zodra de inspecteur-generaal constateert dat de in artikel 8.17, vierde lid, bedoelde grenswaarden zijn overschreden of de in artikel 8.18 bedoelde regels zijn overtreden, schrijft hij maatregelen voor die naar zijn oordeel bijdragen aan de naleving van de desbetreffende regel respectievelijk het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.

2. In het tweede lid wordt ‘zesde lid’ vervangen door: zevende lid.

3. Het derde lid komt te luiden:

3. De inspecteur-generaal trekt de maatregelen in of matigt deze voor zover zij naar zijn oordeel niet langer nodig zijn voor het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden dan wel de naleving van de desbetreffende regel.

I

Artikel 8.23 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan indien ten gevolge van groot onderhoud het normale gebruik van een luchthaven naar zijn oordeel ernstig wordt belemmerd ontheffing verlenen van een regel in het luchthavenverkeerbesluit.

2. In het tweede en derde lid wordt ‘vrijstelling’ telkens vervangen door: ontheffing.

3. Het vierde lid vervalt.

4. Het vijfde lid wordt vernummerd tot vierde lid en komt te luiden:

4. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan indien ten gevolge van een bijzonder voorval het normale gebruik van een luchthaven naar zijn oordeel ernstig wordt belemmerd ontheffing verlenen van een regel in het luchthavenverkeerbesluit. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

J

Artikel 8.23a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Bij regeling van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan worden bepaald dat bij wijze van experiment wordt afgeweken van krachtens artikel 8.15 gestelde voorschriften, mits de Omgevingsraad Schiphol, bedoeld in artikel 8.34, bij advies heeft aangegeven dat het experiment een gunstig effect kan hebben op de hinderbeleving. De afwijking kan bestaan uit het verlenen van ontheffing van een regel in het luchthavenverkeerbesluit voor zover deze de luchtverkeerwegen of het gebruik van het luchtruim en de beschikbaarheid en het gebruik van de banen betreft.

2. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Een experiment kan slechts worden toegestaan voor een bepaalde in de ministeriële regeling vast te stellen termijn van ten hoogste twee jaar. Deze termijn kan eenmaal met maximaal een jaar worden verlengd indien dit met het oog op de doeltreffendheid en de beoordeling van de effecten van het experiment noodzakelijk is. De looptijd van een experiment sluit zoveel mogelijk aan bij een gebruiksjaar. Bij voortijdige beëindiging van het experiment stelt Onze Minister van Infrastructuur en Milieu een overgangsregeling vast.

3. In het zevende lid wordt in de eerste volzin na ‘Staten-Generaal’ ingevoegd: en aan de Omgevingsraad Schiphol.

4. Het achtste lid komt als volgt te luiden:

8. De Omgevingsraad Schiphol, bedoeld in artikel 8.34, kan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu verzoeken om een ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid vast te stellen. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu overweegt het verzoek en deelt uiterlijk zes weken na ontvangst van het verzoek zijn overwegingen, met redenen omkleed, aan de raad dan wel het aangewezen orgaan en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal mee.

5. Het negende lid vervalt.

K

De titel van afdeling 8.7 komt te luiden:

Afdeling 8.7 De Omgevingsraad Schiphol.

L

De artikelen 8.34 en 8.35 komen als volgt te luiden:

Artikel 8.34

1. Er is een Omgevingsraad Schiphol.

2. De Omgevingsraad Schiphol heeft een onafhankelijke voorzitter en biedt een zetel aan vertegenwoordigers van:
   a. de exploitant;
   b. de verlener van de luchtverkeersdienstverlening;
   c. de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruik maken;
   d. de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland;
   e. bij ministeriële regeling vast te stellen gemeenten binnen de in onderdeel d bedoelde provincies;
   f. de regionale werkgevers- en ondernemersorganisaties;
   g. de regionale milieuorganisaties;
   h. de bewonersorganisaties binnen de in onderdeel e bedoelde gemeenten;
   i. het Rijk.

Artikel 8.35

1. De Omgevingsraad Schiphol heeft tot doel een duurzame ontwikkeling, inpassing en gebruik van de luchthaven Schiphol in zijn omgeving te bevorderen.

2. De partijen, genoemd in artikel 8.34, tweede lid, hebben als gezamenlijk uitgangspunt om door middel van overleg, consultatie en advies te zoeken naar de balans tussen het versterken van de netwerkkwaliteit van de luchthaven, een ruimtelijk-economische structuurversterking en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthaven.

M

Artikel 8.36 vervalt.

N

De artikelen 8.37 tot en met 8.40 komen te luiden:

Artikel 8.37

1. De voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol wordt door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu na overleg met de organisaties bedoeld in artikel 8.34, tweede lid, benoemd, geschorst en ontslagen.

2. Elk ander lid wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de voorzitter.

Artikel 8.38

De Omgevingsraad Schiphol heeft een secretariaat. De samenstelling en de werkzaamheden van

het secretariaat worden in het bestuursreglement geregeld.

Artikel 8.39

De Omgevingsraad Schiphol stelt een bestuursreglement vast, dat in ieder geval regels bevat over benoeming, schorsing en ontslag van de leden en over de termijn van benoeming van de voorzitter, de leden en het secretariaat. Het reglement behoeft de goedkeuring van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

Artikel 8.40

De bescheiden van de Omgevingsraad Schiphol worden na beëindiging van de werkzaamheden van de Omgevingsraad Schiphol opgeborgen in het archief van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

O

In artikel 8.45, tweede lid, wordt na 'van overeenkomstige toepassing' ingevoegd: ten aanzien van de grenswaarden.

P

In artikel 8.46, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, wordt 'vrijstelling' telkens vervangen door: ontheffing.

Q

Artikel 8.71a wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen a tot en met d worden geletterd b tot en met e.

2. Een nieuw onderdeel a wordt ingevoegd luidende:

a. de afwijking tevens kan bestaan in het vervangen van een in het luchthavenbesluit vastgelegde grenswaarde voor de geluidbelasting in een bepaald punt door een andere grenswaarde;

3. In de onderdelen b en e wordt 'de commissie regionaal overleg Schiphol' telkens vervangen door: de Omgevingsraad Schiphol.

R

Artikel 8a.38 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Schiphol' ingevoegd: dan wel van de opvolger van dit schadeschap belast met de behandeling van en de besluitvorming inzake een aanvraag als bedoeld in artikel 8.31.

2. In het derde lid wordt na ''tweede volzin' ingevoegd: dan wel de opvolger van dit schadeschap bedoeld in het eerste lid, tweede volzin.

S

Artikel 10.25 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid vervalt de tweede volzin.

2. Onder vernummering van het vijfde lid tot achtste lid worden drie leden ingevoegd, luidende:

5. Elk ander lid wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de voorzitter op voordracht van het orgaan dat of de organisatie die het lid vertegenwoordigt.

6. De benoeming geschiedt voor ten hoogste vier jaren. Herbenoeming kan telkens voor ten hoogste vier jaren plaatsvinden.

7. De commissie stelt een bestuursreglement vast. Het reglement behoeft de goedkeuring van Onze Minister van Defensie.

T

Artikel 10.39, zesde lid, komt te luiden:

6. Het luchthavengebied wordt langs elektronische weg en met gebruikmaking van een of meer ondergronden vastgelegd. Van een zodanig elektronisch document wordt tevens een papieren versie gemaakt.

U

Aan artikel 11.16, eerste lid, onderdeel c, wordt na ‘8.77, tweede lid, juncto artikel 8.23’ toegevoegd: , artikel 8a.58, tweede lid, juncto artikel 8.12;.

V

Het opschrift van § 11.2.2a komt te luiden: Bestuursrechtelijke handhaving beperkingengebied buitenlandse luchthavens door Minister van Infrastructuur en Milieu.

ARTIKEL II

De Luchtvaartwet wordt als volgt gewijzigd:

1. In de artikelen 1, onderdeel j, 37a, derde lid, 61a, eerste, tweede en derde lid, en 73, eerste lid, van de Luchtvaartwet, wordt ‘Onze Minister van Verkeer en Waterstaat’ telkens vervangen door: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

2. In artikel 58, zesde lid, wordt ‘Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Defensie’ vervangen door: Onze Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Defensie.

ARTIKEL III

Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van artikel I, onderdelen B tot en met M, van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IV

Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing ten aanzien van de wijze van vaststelling van de gebieden bedoeld in artikel 8.5, vijfde lid, van de Wet luchtvaart in een luchthavenbesluit waarvan het ontwerp ter inzage is gelegd voor dat tijdstip.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de basis voor een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol in de Wet luchtvaart opgenomen. Het nieuwe stelsel gaat uit van strikt preferentieel baangebruik. Hierdoor is een betere verdeling van de beschikbare geluidruimte voor Schiphol mogelijk dan onder het huidige stelsel dat uitgaat van handhaving van vastgestelde grenswaarden in handhavingspunten. Het huidige geluidstelsel is in 2003 in de Wet luchtvaart opgenomen door middel van de Wet tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (hierna: de Schipholwet)[1]. Sindsdien is in de praktijk gebleken dat het stelsel te complex is en weinig inzichtelijk. De Tweede Kamer heeft daarom tijdens het Algemeen Overleg van 6 februari 2008 aangedrongen op een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol[2], dat meer flexibel, transparant en beter uitlegbaar is. Over een nieuw stelsel zijn vervolgens diverse adviezen uitgebracht door de zogenoemde Alderstafel, waarin betrokken bestuurders, luchtvaartsector, omwonenden van Schiphol en het Rijk vertegenwoordigd zijn. Het eindadvies van 8 oktober 2013[3] vormt het uitgangspunt voor het wetsvoorstel.
Met het wetsvoorstel vervalt de vaststelling van grenswaarden voor geluid in handhavingspunten voor de luchthaven Schiphol en wordt in de Wet luchtvaart een basis opgenomen voor het vaststellen van regels voor strikt preferentieel baangebruik in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB).
Op grond van de huidige wetgeving moet ieder volgend besluit voor Schiphol een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden ten opzichte van het eerste besluit. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering met dien verstande dat die bescherming in het huidige stelsel wordt geboden via de handhavingspunten en in het nieuwe stelsel via een norm en regels voor de maximale hoeveelheid geluid (MHG). Deze MHG wordt vastgesteld met inachtneming van de criteria voor gelijkwaardige bescherming. Het wetsvoorstel biedt een basis voor de vaststelling van de MHG en het opnemen van de gelijkwaardigheidscriteria in het LVB.
Op verzoek van de Alderstafel is ten behoeve van het eindadvies van 8 oktober 2013 advies uitgebracht door professor Schueler van de Universiteit Utrecht over de rechtsbescherming onder het nieuwe stelsel[4]. De conclusie is dat het nieuwe stelsel regels bevat die door middel van het ter beschikking staande handhavingsinstrumentarium effectief kunnen worden gehandhaafd. De instrumenten van rechtsbescherming (bezwaar en beroep) zijn toereikend om rechtsbescherming te bieden tegen onjuiste toepassing van de nieuwe normen. Deze conclusie wordt door mij onderschreven.

2. Aanleiding en noodzaak

Met de wijziging van de Wet luchtvaart in 2003 door middel van de Schipholwet is een geluidstelsel voor de luchthaven Schiphol ingevoerd dat uitgaat van de vaststelling van grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten. Dit stelsel was bedoeld ter vervanging van het voordien – ook voor Schiphol – geldende stelsel met rond luchthavens vastgestelde geluidszones. Nadeel van dat laatste stelsel was onder meer dat de grenzen van de geluidszones op geen enkel punt mochten worden overschreden. Met de vaststelling van een beperkter aantal handhavingspunten kon meer gericht bescherming worden geboden, omdat bij de bepaling van die handhavingspunten een directe relatie kon worden gelegd met aanwezige bebouwing.

Tot de inwerkingtreding van de Schipholwet was het beleid voor Schiphol opgenomen in de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (hierna: PKB). In de PKB werden onder meer veiligheids- en milieugrenzen – waaronder indicatieve geluidszones – aangegeven ten aanzien van de belasting die door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakt mocht worden. De PKB had een dubbeldoelstelling tot uitgangspunt: Schiphol kan zich ontwikkelen tot mainport maar wel op een zodanige wijze dat dit gaat zonder verslechtering en deels zelfs met verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. In het kader van de voorbereiding van de PKB is uitvoerig gediscussieerd over de uitgangspunten om aan de milieudoelstellingen te voldoen. Invoering van een stelsel met vastgestelde grenswaarden in een beperkt aantal handhavingspunten – waarbij de PKB zou komen te vervallen – werd daarom alleen aanvaardbaar geacht indien zou worden blijven vastgehouden aan de milieu-uitgangspunten. Er moest derhalve sprake zijn van een gelijkwaardige overgang van het stelsel met geluidszones naar het stelsel met grenswaarden in handhavingspunten.

---

1 Stb. 2002, 374
2 Kamerstukken II, 2007–2008, 29 665, nr. 84
3 Bijlage bij: Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 190
4 Zie bijlage 6 bij het Aldersadvies, Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 190

De gelijkwaardige overgang van het beleid in de PKB naar het stelsel opgenomen in de Schipholwet is bewerkstelligd via het opnemen van overgangsbepalingen in de Schipholwet (artikelen IX tot en met XIII). Deze bepalingen bevatten de randvoorwaarden met betrekking tot geluidbelasting, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging waaraan de eerste uitvoeringsbesluiten (LVB en Luchthaven-indelingbesluit Schiphol (LIB)) voor Schiphol moesten voldoen. Voor de latere besluiten is in de Wet luchtvaart zelf bepaald dat ieder volgend besluit ten aanzien van de aspecten geluidbelasting, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging een beschermingsniveau moet bieden dat gelijkwaardig is aan het niveau van het eerste besluit (artikelen 8.7, vierde lid, en 8.17, zevende lid). De eerste uitvoeringsbesluiten voor Schiphol zijn in 2003 vastgesteld. De gelijkwaardigheidscriteria zijn in 2007[5] geactualiseerd.

In de praktijk na invoering van het stelsel van de Schipholwet is gebleken dat ook aan dat stelsel nadelen kleven. Het stelsel is te complex en weinig inzichtelijk gebleken. Het is nog slechts door een paar deskundigen te begrijpen. Belangrijk nadeel van het stelsel is bovendien dat wordt gestuurd op output, dat wil zeggen op het voorkomen van overschrijding van grenswaarden in handhavingspunten. Gebleken is dat het stelsel kan leiden tot ongewenste effecten omdat vanwege een dreigende overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt bij een baan waar relatief weinig geluidgehinderden zijn, moet worden uitgeweken naar een baan met relatief veel geluidgehinderden. De Tweede Kamer heeft daarom tijdens het Algemeen Overleg van 6 februari 2008 aangedrongen op een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol dat meer flexibel, transparant en beter uitlegbaar is. Naar aanleiding hiervan is aan de zogenoemde Alderstafel gevraagd advies uit te brengen over een nieuw stelsel en de criteria voor gelijkwaardigheid. De Alderstafel, waarin betrokken bestuurders, luchtvaartsector, omwonenden van Schiphol en het Rijk vertegenwoordigd zijn, is in 2006 in het leven geroepen[6] om in opdracht van het kabinet advies uit te brengen over de toekomst van Schiphol en de regio voor de korte termijn (tot 2010) en vervolgens voor de middellange termijn (tot en met 2020). Na het eerdergenoemde Algemeen Overleg is de opdracht voor de middellange termijn met de adviesaanvraag met betrekking tot een nieuw stelsel en de criteria voor gelijkwaardigheid uitgebreid.

In 2008 heeft de Alderstafel advies uitgebracht over de middellange termijn (tot en met 2020)[7]. Hierin zijn tevens aanbevelingen en uitgangspunten voor een nieuw normen- en handhavingstelsel opgenomen. Door de betrokken partijen zijn afspraken gemaakt, waarmee een balans wordt bereikt tussen een selectieve ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven.
In het advies van 2010 heeft de Alderstafel de eerder bedoelde aanbevelingen en uitgangspunten verder uitgewerkt en voorgesteld om op 1 november 2010 een tweejarig experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel te starten[8]. Het experiment was bedoeld om na afloop daarvan een goed onderbouwd en gedragen besluit te kunnen nemen over de invoering van het nieuwe stelsel in wet- en regelgeving.
Het eindadvies van 8 oktober 2013 is gebaseerd op de resultaten van het experiment. Hierin wordt geadviseerd het nieuwe normen- en handhavingstelsel in wet- en regelgeving vast te leggen. In de kabinetsreactie naar aanleiding van dit eindadvies[9] is het voornemen opgenomen het nieuwe stelsel in de wet- en regelgeving te verankeren.

Het eindadvies vormt het uitgangspunt voor het onderhavige wetsvoorstel. Op basis hiervan vervalt de vaststelling van grenswaarden voor geluid in handhavingspunten voor de luchthaven Schiphol en wordt in de Wet luchtvaart een basis opgenomen voor het vaststellen van regels voor strikt preferentieel baangebruik in het LVB. Met het nieuwe stelsel wordt niet meer gestuurd op output, maar grotendeels op input. Op basis van de regels in het LVB worden de geluidpreferente baancombinaties zoveel mogelijk gebruikt. Het belangrijkste verschil tussen het huidige stelsel met grenswaarden in handhavingspunten en het nieuwe normen- en handhavingstelsel is derhalve dat het nieuwe stelsel de ongewenste, meer hinder veroorzakende, neveneffecten van het huidige stelsel verhelpt, omdat de afhandeling van het vliegverkeer steeds op de meest geluidpreferente manier zal plaatsvinden.

De gelijkwaardige bescherming van de omgeving wordt in het nieuwe stelsel geboden via een norm voor de maximale hoeveelheid geluid (MHG), waarvoor eveneens een basis in de wet wordt opgenomen.

5 Kamerstukken II, 2006–2007, 29 665, nr. 46
6 Kamerstukken II, 2006–2007, 29 665, nr. 39
7 Bijlage bij: Kamerstukken II, 2008–2009, 29 665, nr. 108
8 Bijlage bij: Kamerstukken II, 2009–2010, 29 665, nr. 152
9 Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 190

3. De hoofdlijnen van het voorstel

Systeem van strikt preferentieel baangebruik

Belangrijk uitgangspunt in het nieuwe normen- en handhavingstelsel is een systeem van strikt preferentieel baangebruik. Dat wil zeggen dat de geluidpreferente baancombinaties zoveel mogelijk gebruikt worden en dat daarbinnen het verkeer zoveel mogelijk op de meest preferente baan wordt afgehandeld. Strikt geluidpreferent vliegen leidt, binnen de mogelijkheden van operationele uitvoerbaarheid, tot de minste geluidhinder voor de omgeving. Het strikt geluidpreferentieel vliegen is vormgegeven in vier regels met bijbehorende normen.

De eerste regel richt zich op het inzetten van de meest geluidpreferente baancombinatie. Die combinatie wordt ingezet, die gegeven de omstandigheden, het minste aantal ernstig gehinderden oplevert. In meer dan 90 procent van de gevallen blijkt de keuze voor een baancombinatie direct samen te hangen met de weersomstandigheden (windrichting, windkracht en zicht), het aanwezige daglicht en de baanbeschikbaarheid. In het LVB worden voor deze elementen concrete en heldere criteria vastgesteld op basis waarvan eenduidig en transparant kan worden bepaald in welke mate zij hebben geleid tot de keuze van een bepaalde baancombinatie.

De tweede regel richt zich er op om de inzet van een secundaire start- of landingsbaan zoveel mogelijk te beperken. Er wordt pas een tweede startbaan of tweede landingsbaan in gebruik genomen als het verkeersaanbod daartoe noodzaakt. Daarvan is sprake als het aantal te verwachten landingen meer dan 36 per uur bedraagt en het aantal te verwachten starts meer dan 38 per uur.

De derde regel geeft aan hoe het verkeer over respectievelijk twee startbanen of twee landingsbanen moet worden verdeeld in het geval er vanwege een start- of landingspiek twee startbanen of twee landingsbanen in gebruik zijn. Startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming maakt gebruik van de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie. Voor het landend verkeer wordt voor zowel het zomer- als het winterseizoen uitgegaan van een bepaald percentage gebruik van een bepaalde landingsbaan binnen een baancombinatie met twee landingsbanen.

De vierde regel stelt een maximum aan het aantal vliegtuigbewegingen op de vierde baan. De vierde baan is de baan waarop tijdens een afzonderlijke, aaneengeschakelde, periode waarin gestart is op twee startbanen en geland is op twee landingsbanen het minste aantal vliegtuigbewegingen heeft plaatsgevonden, met dien verstande dat de Kaagbaan (landingen baan 06 of starts baan 24) en de Polderbaan niet als vierde baan worden aangemerkt.

Voor alle regels zullen in het LVB normen worden opgenomen teneinde aan de hand daarvan te kunnen beoordelen of aan de regels is voldaan.

In het wetsvoorstel is een basis opgenomen voor het vaststellen van regels omtrent een strikt preferentieel baangebruik in het LVB. Dergelijke regels passen goed in de bestaande systematiek van het LVB, omdat daarin ook nu al regels zijn opgenomen met betrekking tot baangebruik en gebruik van het luchtruim. Door middel van een wijziging van het LVB zullen ook de hiervoor genoemde vier regels met bijbehorende normen in het LVB worden opgenomen. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de al bestaande systematiek met regels in het LVB, zoals de regels met betrekking tot de luchtverkeerwegen. Er wordt alleen een categorie regels toegevoegd.

Voor zover mogelijk worden de in het LVB op te nemen regels gericht tot één van de partijen van de luchtvaartsector, i.c. de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), die daarmee verantwoordelijk wordt voor de uitvoering ervan en het voldoen aan de normen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van enkele regels, met name de derde regel wat betreft het landend verkeer en de vierde regel, kan echter niet uitsluitend bij de LVNL worden neergelegd. De uitvoering van deze regels wordt namelijk ook in belangrijke mate beïnvloed door de activiteiten van andere sectorpartijen. Het is dan ook juist om dergelijke regels tot de desbetreffende sectorpartijen gezamenlijk te richten en deze aldus gezamenlijk voor de uitvoering van deze regels verantwoordelijk te stellen. Om dit mogelijk te maken wordt met het wetsvoorstel de reeds in artikel 8.18 van de Wet luchtvaart opgenomen gezamenlijke zorgplicht voor de sectorpartijen uitgebreid met een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sectorpartijen voor het voldoen aan regels als de hier bedoelde.

Toezicht op naleving en handhaving van de nieuwe regels en normen in het LVB vindt plaats op basis van de desbetreffende bepalingen in de Wet luchtvaart. De uitbreiding van de inhoud van het LVB met de nieuwe regels en normen vraagt geen wijziging of aanvulling van die reeds bestaande, met name in hoofdstuk 11 opgenomen, bepalingen.

Het kabinet is voornemens de wijziging van het LVB in procedure te brengen nadat de Tweede Kamer

het wetsvoorstel heeft aanvaard en de exploitant van Schiphol het milieueffectrapport heeft afgerond. Voor deze wijziging zal de voorgeschreven procedure worden gevolgd, inclusief voorhang- en zienswijzeprocedure. Voor een goed inzicht in de werking van het gehele stelsel worden in deze memorie van toelichting de hoofdlijnen weergegeven van de inhoud van het besluit tot wijziging van het LVB en is een concept van de in het LVB op te nemen regels voor strikt preferentieel baangebruik als bijlage bij deze memorie gevoegd. Evenals het onderhavige wetsvoorstel is dat concept gebaseerd op het eindadvies van de Alderstafel Schiphol van 8 oktober 2013.

Gelijkwaardig beschermingsniveau

a. Algemeen

Zoals in paragraaf 2 al is beschreven is in de Wet luchtvaart (artikelen 8.7, vierde lid, en 8.17, zevende lid) bepaald dat ieder volgend besluit voor Schiphol ten aanzien van de aspecten geluidbelasting, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging een beschermingsniveau moet bieden dat gelijkwaardig is aan het niveau van het eerste besluit. Dit minimale beschermingsniveau voor de omgeving van de luchthaven is wat betreft geluid en externe veiligheid uitgedrukt in maximale aantallen geluidbelaste woningen, ernstig gehinderden, ernstig slaapverstoorden en woningen met een bepaald risiconiveau. Wat betreft de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken, wordt uitgegaan van in gram per ton vermelde waarden voor bepaalde stoffen per gecorrigeerde vliegtuigbeweging (waarbij het aantal gecorrigeerde vliegtuigbewegingen in een bepaald gebruiksjaar gelijk is aan het gesommeerde maximum startgewicht van alle vliegtuigbewegingen in dat jaar). Dit zijn de gehanteerde criteria voor gelijkwaardigheid. In het huidige stelsel wordt de vereiste bescherming in hoofdzaak geboden door de vastgestelde grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten.

In het nieuwe normen- en handhavingstelsel komen de handhavingspunten te vervallen. De gelijkwaardige bescherming wordt in het nieuwe stelsel als volgt geborgd. Voorafgaand aan het gebruiksjaar wordt getoetst of het voorziene gebruik van de luchthaven, zoals opgenomen in een gebruiksprognose van Schiphol, voldoet aan de criteria voor gelijkwaardigheid. Tijdens het gebruiksjaar wordt gevlogen volgens de nieuwe regels met betrekking tot het strikt preferentieel baangebruik. Na afloop van het gebruiksjaar wordt vervolgens door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) getoetst of het gerealiseerde verkeer en de afhandeling daarvan ook daadwerkelijk binnen de criteria voor gelijkwaardigheid passen. Na afloop van elk gebruiksjaar wordt een evaluatie uitgevoerd, waarin de werkelijk opgetreden lokale geluidseffecten worden vergeleken met de gebruiksprognose. De evaluatie van de gebruiksprognose maakt overigens geen onderdeel uit van de handhavingssystematiek, maar dient ter informatie. De rapportageverplichtingen voor de luchtvaartsector ten behoeve van de handhaving worden opgenomen in de op de Wet luchtvaart gebaseerde Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI).

b. Criteria voor gelijkwaardigheid, MHG en gebruiksprognose

Om te kunnen toetsen of het voorziene verkeer past binnen de criteria voor gelijkwaardigheid wordt gebruikgemaakt van het instrument van de MHG. De MHG geeft de maximale hoeveelheid geluid die in een jaar door het verkeer mag worden geproduceerd om nog binnen de criteria voor gelijkwaardigheid te blijven. In de praktijk wordt met dit instrument als volgt gewerkt. Door Schiphol wordt een gebruiksprognose opgesteld, die een beschrijving geeft van de verwachte operatie en hierdoor veroorzaakte effecten in het komende gebruiksjaar. Hierin worden effecten voor (onder andere) geluid en externe veiligheid bepaald op basis van:

- actuele verwachtingen ten aanzien van het verkeersvolume, de vloot, herkomst en bestemming van het verkeer en de momenten van de dag waarop wordt gevlogen;
- te hanteren start- en naderingsprocedures;
- de regels voor baangebruik en de op basis hiervan verwachte afhandeling van het verkeer;
- de mogelijke variaties in het baangebruik vanwege het weer.

Vervolgens wordt getoetst of de effecten passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid ten aanzien van externe veiligheid en geluidbelasting. Om het voor dat jaar geldende MHG vast te stellen wordt het maximale te produceren geluid berekend passend bij het verwachte verkeer binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. De criteria voor gelijkwaardigheid bepalen daarmee derhalve het verkeersvolume dat op Schiphol kan worden afgehandeld.

Het wetsvoorstel biedt de formele bepalingen om de toetsing ten behoeve van de vaststelling van de vereiste gelijkwaardige bescherming mogelijk te maken en in verband daarmee nadere bepalingen in lagere regelgeving te kunnen vaststellen. Op basis van het nieuwe artikel 8.17a stelt de exploitant van de luchthaven voorafgaand aan het gebruiksjaar een prognose op inzake het gebruik van de luchthaven. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels betreffende de gebruiksprognose worden gesteld. Nadere regels zullen in ieder geval worden opgenomen in het LVB. Deze

zullen met name de inhoud van de gebruiksprognose betreffen op grond waarvan de hiervoor bedoelde beschrijving van verwachte operatie en effecten daarin opgenomen kan worden. Van belang is voorts dat de gebruiksprognose in elk geval de toets aan de criteria voor gelijkwaardigheid bevat en de basis voor de vaststelling van de MHG. De gebruiksprognose vervult bovendien een belangrijke rol in de informatievoorziening richting omgeving, omdat daarmee de te verwachten lokale geluidbelasting transparant wordt gemaakt. Met het evaluatierapport dat op grond van het nieuwe artikel 8.17b na afloop van het gebruiksjaar door de exploitant moet worden opgesteld wordt duidelijk in hoeverre het daadwerkelijke gebruik van de luchthaven afwijkt van het voorziene gebruik. Ook dit instrument vervult derhalve een belangrijke rol in de informatievoorziening. De resultaten van de evaluatie kunnen bovendien worden gebruikt om toekomstige gebruiksprognoses te verbeteren. Evenals voor de gebruiksprognose zullen nadere regels met betrekking tot het evaluatierapport worden opgenomen in het LVB. Zoals eerder aangegeven vervult het evaluatierapport geen rol in het kader van de handhaving.

Op grond van het wetsvoorstel is de MHG een grenswaarde voor de geluidbelasting ten aanzien waarvan voorwaarden worden opgenomen in het LVB. De daadwerkelijke hoogte van de MHG wordt jaarlijks vastgesteld in een ministeriële regeling.

De criteria voor gelijkwaardigheid worden eveneens opgenomen in het LVB. In het wetsvoorstel is in verband hiermee bepaald dat het LVB de grenswaarden bevat voor de geluidbelasting en voor het externe-veiligheidsrisico in de vorm van criteria voor gelijkwaardige bescherming. In het LVB zullen op basis hiervan de geactualiseerde criteria voor gelijkwaardigheid worden opgenomen.

c. Maximum aantal vliegtuigbewegingen

Hiervoor is al aangegeven dat de criteria voor gelijkwaardigheid het verkeersvolume bepalen dat op Schiphol kan worden afgehandeld. Daarnaast geldt binnen het nieuwe stelsel voor de ontwikkeling van Schiphol tot en met 2020 bovendien nog een maximum van 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar met binnen dit maximum een plafond van 32.000 vliegtuigbewegingen voor de nacht en vroege ochtend (periode van 23.00 uur tot 07.00 uur). Na 2020 ontstaat de mogelijkheid voor een ontwikkeling met meer dan 510.000 vliegtuigbewegingen indien er door hinderbeperkende maatregelen ruimte binnen de criteria voor gelijkwaardigheid ontstaat. De ontwikkeling van het volume verkeer van de luchthaven verloopt vervolgens door nieuw ontstane milieuruimte voor 50% te gebruiken voor volume groei en voor 50% in te zetten voor de vermindering van het aantal gehinderden in de omgeving. Dit 50-50 principe zal worden opgenomen in het LVB en bij ministeriële regeling zal nadere precisering en uitwerking plaatsvinden.

Op basis van het wetsvoorstel zal in het LVB ook het maximum aantal vliegtuigbewegingen worden opgenomen dat tot en met 2020 per gebruiksjaar op Schiphol mag plaatsvinden.

Omgevingsraad Schiphol

De ontwikkeling van een luchthaven als Schiphol met zijn omgeving vraagt om een vrijwel voortdurende dialoog met alle belanghebbenden. Op dit moment vindt de discussie plaats in de op de Wet luchtvaart gebaseerde Commissie Regionaal Overleg Luchthaven Schiphol (CROS) en aan de eerdergenoemde Alderstafel. De CROS heeft op grond van artikel 8.35 Wet luchtvaart tot taak te overleggen over het gebruik van de luchthaven. Zoals de naam al aangeeft biedt de CROS met name een platform voor regionale consultatie, voor overleg tussen luchtvaartsector en omgeving over milieu- en veiligheidsaspecten van het luchtverkeer van en naar Schiphol. De Alderstafel adviseert op een meer strategisch niveau over de ontwikkeling van de luchtvaart in samenhang met hinderbeperkende maatregelen en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthaven. Omdat beide overleggremia in de praktijk hun effectiviteit hebben bewezen en het daarom wenselijk is ze allebei te laten voortbestaan, is besloten ze onder te brengen in één overkoepelend platform, de Omgevingsraad Schiphol. De Omgevingsraad kan worden gezien als de wettelijke opvolger van de CROS in aangepaste vorm. In het gewijzigde artikel 8.34 is de Omgevingsraad verankerd. De taak van de Omgevingsraad is opgenomen in het gewijzigde artikel 8.35. Op basis hiervan heeft de Omgevingsraad tot doel een duurzame ontwikkeling, inpassing en gebruik van de luchthaven in zijn omgeving te bevorderen. De daarbij behorende meer concrete taken zijn opgenomen in het tweede lid van artikel 8.35. Het is de bedoeling dat de betrokken partijen door middel van overleg, consultatie en advies zoeken naar de balans tussen het versterken van de netwerkkwaliteit van de luchthaven, een ruimtelijk-economische structuurversterking en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthaven. Hiermee is een voortzetting gewaarborgd van zowel de taken op het regionale vlak van de CROS als de (bovenregionale) adviesfunctie op strategisch niveau van de Alderstafel.

4. Verhouding tot bestaande en in voorbereiding zijnde regelgeving

Overige burgerluchthavens

Het onderhavige wetsvoorstel geldt uitsluitend voor de luchthaven Schiphol. In paragraaf 2 is ingegaan op de redenen voor het vervangen van het huidige stelsel met de vaststelling van grenswaarden in handhavingspunten door het nieuwe stelsel dat uitgaat van strikt preferentieel baangebruik. Een preferentieel baangebruik is uiteraard alleen aan de orde op een luchthaven als Schiphol waar sprake is van meerdere banen waarover het verkeer moet worden verdeeld. Op de overige burgerluchthavens doet een dergelijk ingewikkeld verdelingsvraagstuk zich niet voor. Een met die voor Schiphol vergelijkbare regeling voor de overige burgerluchthavens is dan ook niet aan de orde. Voor de overige burgerluchthavens is op 1 november 2009 de wijziging van de Wet luchtvaart betreffende de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML)[10] in werking getreden. Op grond hiervan worden voor bepaalde luchthavens onder meer grenswaarden en regels in verband met de geluidbelasting vastgesteld. Ook kunnen onder meer regels worden vastgesteld in verband met het externe-veiligheidsrisico.

Omgevingswet

Doel van de Omgevingswet die op dit moment wordt voorbereid is het bewerkstelligen van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving en een doelmatig behoud, beheer en gebruik en een doelmatige ontwikkeling van de leefomgeving. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet bevat ook een aantal bepalingen voor luchthavens. Deze bepalingen betreffen onderwerpen uit de Wet luchtvaart die naar de Omgevingswet overgaan. Uitgangspunt daarbij was dat alleen de ruimtelijke gevolgen van de besluiten over Schiphol, de overige burgerluchthavens en de militaire luchthavens naar de Omgevingswet zouden worden overgeheveld. Besluitvorming over de (milieu)gebruiksruimte van de luchthavens blijft plaatsvinden op grond van de Wet luchtvaart. De in het wetsvoorstel geregelde onderwerpen zullen niet in de Omgevingswet worden opgenomen.

5. Uitvoering en handhaving

Algemeen

De in paragraaf 3 genoemde regels en normen hebben alleen waarde op het moment dat deze handhaafbaar zijn en als geheel een rechtsbescherming opleveren voor de omgeving die ten minste gelijkwaardig is aan het huidige stelsel. Om dit te borgen worden de regels en normen vastgelegd in het LVB.

Toezicht op naleving en handhaving van de nieuwe regels en normen is gebaseerd op een systematiek waarbij op twee momenten wordt getoetst of de vliegtuigbewegingen voldoen aan die regels en normen. Ieder jaar wordt de gebruiksprognose voor het komende jaar vooraf getoetst aan de regels voor baangebruik en wordt bezien of de voorgenomen vliegtuigbewegingen passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Na afloop van het gebruiksjaar wordt vastgesteld of de uitgevoerde operatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en wordt gehandhaafd op de regels en normen voor het baangebruik en op de MHG. Er vindt geen tussentijdse handhaving plaats. De enige uitzondering hierop is dat voor zover regels betrekking hebben op het zomer- en winterseizoen afzonderlijk het wel mogelijk is dat de ILT bij overtreding van die regels maatregelen of bestuurlijke sancties oplegt die betrekking hebben op een seizoen. De handhaving zou in dat geval wellicht sneller en directer op een overtreding kunnen volgen.
De gebruiksprognose wordt opgesteld door Schiphol in samenwerking met de LVNL en de luchtvaartmaatschappijen. Vervolgens adviseert de Omgevingsraad Schiphol de minister over de gebruiksprognose. Dat gebeurt binnen de kaders van de aan de Alderstafel gemaakte afspraken. Het is de bedoeling dat het advies van de Omgevingsraad in gaat op de vraag of de informatievoorziening toereikend, transparant en inzichtelijk is ten aanzien van de verwachte geluidbelasting voor het komend jaar en de vooruitblik voor ontwikkelingen in de komende jaren en of in voldoende mate is aangetoond dat het verkeer in het komende gebruiksjaar binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en de regels in het LVB kan worden afgehandeld. De gebruiksprognose en het advies van de Omgevingsraad worden voorafgaand aan het gebruiksjaar aan de minister aangeboden. Vervolgens zal door de minister worden nagegaan of de berekeningen, waaruit blijkt dat binnen de criteria voor gelijkwaardigheid wordt gebleven en de regels worden toegepast, op een juiste wijze zijn uitgevoerd en zal bij ministeriële regeling de norm voor de MHG worden vastgesteld. Schiphol stelt tenslotte de capaciteitsdecla-

[10] Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Stb. 2008, 561)

ratie (dat wil zeggen de maximaal beschikbare capaciteit voor vliegtuigbewegingen op Schiphol, inclusief de capaciteitsbeperkende voorwaarden die op Schiphol gelden) vast met inachtneming van de MHG.

Toezicht en handhaving baangebruiksregels

Zoals in paragraaf 3 is uiteengezet wordt in het nieuwe stelsel voor Schiphol uitgegaan van handhaving van concreet geformuleerde regels in het LVB, met daarin handhaafbare normen. Een aantal regels richt zich tot de voor het baangebruik verantwoordelijke sectorpartij, te weten de LVNL. Deze regels moeten zodanig zijn dat die organisatie ook daadwerkelijk in staat is om ze na te leven. De overige baangebruiksregels zijn algemeen gesteld, dat wil zeggen niet tot een bepaalde partij gericht. De uitvoering van deze regels wordt in zodanige mate door verschillende sectorpartijen beïnvloed dat niet één partij voor het eindresultaat verantwoordelijk kan worden gehouden. In verband met deze laatstbedoelde regels wordt de huidige in artikel 8.18 van de Wet luchtvaart opgenomen gezamenlijke zorgplicht voor de sectorpartijen uitgebreid. In alle in de baangebruiksregels op te nemen normen is rekening gehouden met een operationele marge, een marge die nodig is om factoren die niet zijn opgenomen in het model te kunnen ondervangen en die geacht wordt een zekere operationele flexibiliteit te waarborgen. De regels zijn eenduidig. Er worden geen begrippen gehanteerd die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.
Overtreding van de tot de LVNL gerichte baangebruiksregels leidt – net als in het huidige stelsel – tot een proportionele bestuursrechtelijke actie, bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, maar dit kan ook een andere vorm van handhaving zijn. In geval van overtreding van een algemeen gestelde baangebruiksregel wordt onderzocht waaraan en/of aan wie de overtreding te wijten is. Vervolgens kan aan een of meer van de sectorpartijen een maatregel worden opgelegd, bedoeld om overtreding in het volgende gebruiksjaar te voorkomen. Wordt de maatregel niet uitgevoerd, dan leidt dat tenslotte tot een bestuursrechtelijke actie. Reden voor dit verschil in handhaving van de diverse baangebruiksregels is dat maatregelen bedoeld zijn om de operatie op een zodanige manier bij te sturen dat het doel van de regel (alsnog) wordt bereikt. Dat heeft alleen zin bij regels waarbij het eindresultaat door het gedrag van meerdere partijen wordt beïnvloed.
Toezicht en handhaving worden uitgeoefend door de ILT op basis van door de sectorpartijen verstrekte gegevens. In de RMI wordt vastgelegd welke gegevens op welke wijze gerapporteerd moeten worden aan de ILT zodat kan worden vastgesteld of inderdaad aan de normen is voldaan.
De naleving van de regels, dan wel de uitvoering van opgelegde maatregelen zal door de ILT in het kader van toezicht en handhaving worden beoordeeld door op basis van gegevens van de sectorpartijen te bezien of er sprake is van een overtreding van de betrokken regel (of maatregel). Het systeem met betrekking tot de registraties en de levering van gegevens aan de ILT wordt vooraf door de ILT beoordeeld en nadien periodiek gecontroleerd door middel van audits, gecombineerd met zogenoemde administratiecontroles op basis van die gegevens.
Er zijn verschillende interventies die door ILT kunnen worden ingezet. De gangbare interventies worden ook wel weergegeven door middel van de zogenaamde interventiepiramide[11]. Onderin deze piramide zitten zachte interventies, zoals een overleg om duidelijkheid te verkrijgen over bijvoorbeeld de reden van overtreding en om verbeterafspraken te maken. Daarboven zitten hardere interventies. Dat begint bijvoorbeeld bij een waarschuwing, gevolgd door bestuursrechtelijke sancties zoals een bestuurlijke boete, last onder dwangsom of bestuursdwang. Afhankelijk van de gebruikte inspectiemethode, de doelgroep en de specifieke situatie kan de juiste mix van interventies worden gekozen. Bij het toepassen van bestuursrechtelijke sancties zullen overigens vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel bepaalde uitgangspunten in acht moeten worden genomen. Het betreft hier met name de uitgangspunten objectiviteit (dat wil zeggen het objectief vaststellen van een overtreding), effectiviteit en proportionaliteit.

Toezicht en handhaving MHG en criteria voor gelijkwaardigheid

De MHG is een norm voor het maximum aan geluid dat mag worden geproduceerd door het vliegverkeer van en naar Schiphol. De norm wordt zo gesteld dat daarmee tevens binnen de criteria voor gelijkwaardigheid wordt gebleven. De hoogte van de MHG wordt jaarlijks door de minister vastgesteld op basis van de gebruiksprognose en na afloop van het gebruiksjaar gehandhaafd. Daarnaast zal ook op de criteria voor gelijkwaardigheid worden gehandhaafd.
Het wel of niet blijven binnen de MHG wordt gegeven de regels voor het baangebruik beïnvloed door:
- het aantal vliegtuigen,
- het type vliegtuigen
- en de verdeling van de vliegtuigbewegingen over het etmaal (dag – avond – nacht).

Deze zaken zijn niet aan één partij toe te delen. De MHG wordt beïnvloed door de activiteiten van de verschillende sectorpartijen en richt zich derhalve tot alle sectorpartijen. Om deze reden worden de

[11] Zie bijlage 1 bij het Convenant Inspectie Verkeer en Waterstaat en Openbaar Ministerie 2009–2010, Stcrt. 2009, 15946.

MHG en de criteria voor gelijkwaardigheid door de ILT op dezelfde wijze gehandhaafd als de algemeen gestelde baangebruiksregels die betrekking hebben op de sectorpartijen gezamenlijk. Dat betekent een gezamenlijke zorgplicht voor de betrokkenen om overschrijding van de MHG en de criteria voor gelijkwaardigheid te voorkomen. Mocht zich toch een overschrijding voordoen, dan heeft de ILT de mogelijkheid om aan een of meer van de partijen een maatregel op te leggen. Wordt deze maatregel niet uitgevoerd dan leidt dat tot een bestuursrechtelijke actie. Een op te leggen maatregel moet gericht zijn op het voorkomen van overschrijding van de MHG en de criteria voor gelijkwaardigheid in het volgende gebruiksjaar.

6. Gevolgen

Rechtsbescherming

In het kader van het eindadvies van de Alderstafel is ook gekeken naar de rechtsbescherming onder het nieuwe normen- en handhavingstelsel[12]. Het nieuwe stelsel bevat regels die door middel van het ter beschikking staande handhavingsinstrumentarium effectief kunnen worden gehandhaafd. De bevoegdheden van de ILT in het nieuwe stelsel zijn gelijk aan die in het huidige stelsel, maar zij worden in het nieuwe stelsel deels anders ingezet. Dat komt doordat het om de handhaving van deels andere normen gaat. In het nieuwe stelsel zal het vaker gaan om de handhaving van normen die zich rechtstreeks tot de LVNL richten en derhalve onmiddellijk met oplegging van een bestuurlijke sanctie kunnen worden gehandhaafd, zonder dat er eerst een maatregel behoeft te worden opgelegd. Omdat in die gevallen de tussenstap van een maatregel niet meer nodig zal zijn, zal de handhaving directer en sneller kunnen verlopen.
De juridische instrumenten, die belanghebbenden ter beschikking staan, veranderen als zodanig niet. Zij kunnen in bezwaar en beroep als de ILT niet of niet goed reageert op overtredingen. Wel verandert de inhoud van de eventuele beroepsprocedures, omdat de te handhaven regels veranderen. Een procedure over de vraag of een grenswaarde in een handhavingspunt is overschreden, zal in het nieuwe stelsel niet meer gevoerd kunnen worden omdat dat juridisch niet meer aan de orde zal zijn. Het zal in de plaats daarvan in het nieuwe stelsel vooral gaan over de vraag of de regels van het strikt preferente vliegen, gegeven de omstandigheden, goed zijn toegepast. De instrumenten van rechtsbescherming (bezwaar en beroep) zijn toereikend om rechtsbescherming te bieden tegen onjuiste toepassing van de nieuwe normen. Zolang de toepassing van het nieuwe stelsel slechts beperkte lokale effecten op de geluidsbelasting heeft, is het wegvallen van de door de grenswaarden geboden relatieve zekerheid op lokaal niveau aanvaardbaar.
Gelet op het voorgaande is de rechtsbescherming anders, maar gelijkwaardig.

Milieueffecten: geluidbelasting

Het nieuwe stelsel met regels voor strikt preferentieel vliegen vervangt het huidige stelsel dat uitgaat van handhaving van grenswaarden in handhavingspunten. Bij wijze van experiment is in de gebruiksjaren 2011 en 2012 alvast met het nieuwe stelsel gewerkt naast het huidige stelsel dat uitgangspunt bleef in het kader van de handhaving. Op deze wijze kon het functioneren van het nieuwe stelsel in de praktijk worden beproefd alvorens een definitief besluit te nemen over de invoering van het stelsel en de in verband hiermee noodzakelijke wijziging van wet- en regelgeving. In de eindevaluatie die naar aanleiding van het experiment heeft plaatsgevonden, zijn onder meer de effecten (gedurende de periode van het experiment) van het nieuwe stelsel op de geluidbelasting beschreven[13].

Uit het experiment is gebleken dat de effecten van het nieuwe stelsel op de lokale geluidbelasting beperkt zijn. Voor het jaar 2012 is bepaald wat de effecten zijn geweest van het vliegen volgens de regels van het nieuwe stelsel. Hiervoor is de daadwerkelijke geluidbelasting in 2012 vergeleken met die zoals opgetreden in het jaar 2008 (het gebruiksjaar 2008 – vóór de start van het experiment – ligt qua aantal vliegtuigbewegingen het dichtst bij het gebruiksjaar 2012). Gebleken is dat de verschillen in geluidbelasting het gevolg zijn van meer oorzaken dan alleen het stelsel. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om effecten als gevolg van het weer, baanonderhoud en operationele aanpassingen. Belangrijkste effect van het nieuwe stelsel is dat er door het strikt preferent vliegen een verschuiving optreedt van vliegtuigbewegingen naar de meest geluidpreferente banen. De hinder in het meest belaste gebied wordt hierdoor verminderd. Daar staat wel tegenover dat de geluidbelasting onder de meest geluidpreferente banen licht toeneemt.

De effecten van het nieuwe stelsel ten opzichte van het huidige stelsel zijn overigens mede beperkt, omdat ook in het huidige stelsel sprake is van geluidpreferent baangebruik. Voordeel van het nieuwe stelsel is dat onder alle omstandigheden zo kan worden gevlogen dat dit niet meer gehinderden

[12] Zie bijlage 6 bij het Aldersadvies, Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 190
[13] Zie bijlage 1 bij het Aldersadvies, Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 190

oplevert dan strikt noodzakelijk. Het sturen op grenswaarden in handhavingspunten onder het huidige stelsel kan juist leiden tot meer hinder omdat minder preferente banen moeten worden ingezet om een overschrijding van de grenswaarde te voorkomen. Zowel onder het huidige als het nieuwe stelsel moet het verkeer overigens met inachtneming van de criteria voor gelijkwaardigheid worden afgehandeld. Ook in verband hiermee zijn de effecten van het nieuwe stelsel ten opzichte van het huidige stelsel beperkt. De criteria voor gelijkwaardigheid vereisen eveneens dat geluidpreferent wordt gevlogen.

Milieueffecten: externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging

Het nieuwe normen- en handhavingstelsel heeft geen effecten voor externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging.

Wat betreft externe veiligheid: uit herberekening van het eerdere MER 2004, passend bij de meteo en baangebruiksregels van het nieuwe normen- en handhavingstelsel, blijkt dat verschuiving van vliegtuigbewegingen naar de meest preferente banen geen nadelig effect heeft op de externe veiligheid en mogelijk is binnen het gelijkwaardigheidscriterium voor externe veiligheid van maximaal 3.300 woningen binnen de 10^{-6} Plaatsgebonden Risico contour[14].
Wat betreft lokale luchtverontreiniging: in het LVB zijn grenswaarden op jaarbasis opgenomen voor de emissie van bepaalde stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. Deze grenswaarden gelden enkel voor het luchtverkeer van en naar de locatie Schiphol. Voor de vraag of binnen deze grenswaarden wordt gebleven, is de vlootsamenstelling op Schiphol bepalend, niet het aantal vliegtuigbewegingen of de wijze van vliegen. Er is daarmee geen relatie met (preferentieel) baangebruik. Het nieuwe stelsel heeft dan ook geen effecten op het gebied van lokale luchtverontreiniging.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Uitgangspunt in het nieuwe normen- en handhavingstelsel is een systeem van strikt preferentieel baangebruik. Er is geen sprake meer van grenswaarden in handhavingspunten. In het LVB worden baangebruiksregels opgenomen, die moeten worden nageleefd. In het al eerder genoemde advies over de rechtsbescherming onder het nieuwe stelsel[15] is uiteengezet dat door deze overgang van in feite ‘absolute’ normen naar gedragsregels er een sterke behoefte zal bestaan aan uitleg en transparantie met betrekking tot de naleving van de regels en het toezicht daarop van de ILT. In dit verband is de informatievoorziening door de sectorpartijen van groot belang. Deze betreft niet alleen de benodigde gegevens ten behoeve van de gebruiksprognose en de evaluatie van de gebruiksprognose, maar ook de levering van gegevens ten behoeve van de handhavingsrapportages van de ILT. Bovendien moet het systeem met betrekking tot de registraties en de levering van gegevens aan de ILT vooraf door de ILT worden beoordeeld en nadien periodiek gecontroleerd door middel van audits, gecombineerd met administratiecontroles op basis van die gegevens.

In de RMI is opgenomen welke informatie op dit moment al door de sectorpartijen moet worden geleverd. In verband met het nieuwe normen- en handhavingstelsel zal dit worden uitgebreid. Dit zal leiden tot een (beperkte) toename van administratieve en bestuurlijke lasten, alsmede tot bepaalde nalevingskosten. Gelet op het hiervoor genoemde belang van de informatievoorziening wordt deze toename aanvaardbaar geacht.

De aanvullend te leveren gegevens door de luchthaven Schiphol betreffen de invoer ten behoeve van de gebruiksprognose, de evaluatie daarvan en de handhavingsrapportages van de ILT. Naar verwachting bedragen de daarmee gemoeide administratieve lasten jaarlijks € 49.500 (1.100 uur x € 45). De nalevingskosten betreffen eenmalig een bedrag van € 382.000 ten behoeve van het systeem met betrekking tot de baanbeschikbaarheidsregistratie.

De aanvullend te leveren gegevens door de LVNL betreffen eveneens de invoer ten behoeve van de gebruiksprognose, de evaluatie daarvan en de handhavingsrapportages van de ILT. Daarnaast moet informatie worden geleverd ten behoeve van de door de ILT uit te voeren audits. De totale daarmee gemoeide bestuurlijke lasten bedragen jaarlijks naar verwachting € 16.920 (376 uur x € 45). De nalevingskosten betreffen het systeem ten behoeve van de rapportages over het gebruik van banen en baancombinaties en bedragen eenmalig € 90.000 plus een jaarlijks bedrag van € 3.600 (80 uur x € 45) voor onderhoud van het systeem.

---

[14] Rapport ‘Verantwoording invoergegevens correctie van de criteria’ van september 2013
[15] Zie bijlage 6 bij het Aldersadvies, Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 190

7. Evaluatie

Het is wenselijk het nieuwe wettelijke stelsel eenmalig te evalueren. Daarom is in het wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat de Minister van Infrastructuur en Milieu binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de onderdelen van deze wet die betrekking hebben op het nieuwe normen- en handhavingstelsel in de praktijk zendt. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd in overleg met de Omgevingsraad Schiphol.

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

In het wetsvoorstel is bepaald dat de onderhavige nieuwe wetgeving in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Vanuit een praktisch oogpunt heeft het de voorkeur om het nieuwe stelsel te laten ingaan aan het begin van een nieuw gebruiksjaar. Het is echter mogelijk om het tijdstip op een ander moment te stellen. Het tijdstip zal in overleg met de Alderstafel worden bepaald. Omdat in de praktijk al conform het nieuwe stelsel wordt gewerkt, is voor de invoering geen overgangsrecht nodig.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 8.1b, eerste lid, is voor de duidelijkheid een definitie van de term ‘gebruiksjaar’ ingevoegd.

Onderdeel B

Artikel 8.5, vijfde lid, bevat de verplichting om de gebieden opgenomen in het LIB vast te stellen met behulp van papieren kaarten op een bepaalde schaal. Plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening worden inmiddels echter vastgesteld langs elektronische weg. Om die reden en mede vooruitlopend op de in voorbereiding zijnde Omgevingswet wordt in onderdeel B artikel 8.5, vijfde lid, gewijzigd in die zin dat, conform de Wet ruimtelijke ordening, de gebieden langs elektronische weg en met gebruikmaking van een of meer ondergronden verplicht worden vastgelegd. Tevens dient een papieren versie te worden gemaakt.

De wijziging werkt door voor luchthavens van regionale betekenis met een luchthavenbesluit, luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens met een luchthavenbesluit via de artikelen 8.47, tweede lid, 8.70, tweede lid, respectievelijk 10.15, vierde lid, Wet luchtvaart.

Onderdeel C, onder 2

In de nota van toelichting bij het in voorbereiding zijnde besluit tot wijziging van het LIB in verband met wijziging van het beperkingengebied en de regels met het oog op de vliegveiligheid is een wijziging van de Wet luchtvaart aangekondigd met als doel dat de verplichte doorwerkingstermijn in bestemmingsplannen en beheersverordeningen van een jaar, die is opgenomen in artikel 8.8, derde lid, wordt aangevuld met de mogelijkheid om in het LIB een andere termijn op te nemen, bijvoorbeeld bij eerstvolgende aanpassing van het bestemmingsplan door de gemeente. In onderdeel C wordt deze toezegging gestand gedaan. Bepaald is dat gemeenten het bestemmingsplan of de beheersverordening binnen een jaar of een andere bij het LIB te bepalen termijn dienen aan te passen aan het LIB. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden om bij een wijziging van het LIB te bezien welke termijn passend is.

De wijziging werkt door voor luchthavens van regionale betekenis met een luchthavenbesluit, luchthaven van nationale betekenis, buitenlandse luchthavens met beperkingengebieden op Nederlands grondgebied en militaire luchthavens met een luchthavenbesluit via de artikelen 8.47, tweede lid, 8.70, tweede lid, 8a.58, eerste lid, respectievelijk 10.17, zesde lid, Wet luchtvaart.

Onderdeel C, onder 1, en onderdeel D

Artikel 8.9, eerste en derde lid, maken het mogelijk om in strijd met het LIB een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan af te geven mits hiervoor een verklaring van geen bezwaar is verkregen van de Minister van Infrastructuur en Milieu. De mogelijkheid voor een verklaring van geen bezwaar bestaat volgens artikel 8.8, derde lid, juncto eerste lid, alleen voor zgn. buitenplanse afwijkingen:

– in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen (de zgn. kruimelgevallen op grond

van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)),
- indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening met een projectbesluit op grond van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wabo) en
- voor een activiteit voor een bepaalde termijn bedoeld in artikel 2.12, tweede lid, Wabo.

In deze bepaling is geen rekening gehouden met het feit dat sinds de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 veel bouwplannen die in strijd zijn met het bestemmingsplan worden gerealiseerd niet met een projectbesluit, maar met een bestemmingsplanwijziging (zgn. postzegelplan). Ook worden het wijzigings- of uitwerkingsplan of de binnenplanse afwijking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a, b, respectievelijk c, Wro niet genoemd. Het afgeven van een verklaring van geen bezwaar op bestemmingsplanniveau kan efficiënt zijn omdat aanvragen voor een omgevingsvergunning voor bouwplannen die in dat bestemmingsplan passen, dan niet meer getoetst behoeven te worden. Om deze redenen worden in artikel I, onderdeel C, onder 1, en onderdeel D, onder 1 en 2, artikel 8.8, tweede lid, en 8.9, eerste en derde lid, aangevuld in die zin dat het verlenen van een verklaring van geen bezwaar eveneens mogelijk wordt voor een bestemmingsplan, een uitwerkings- en wijzigingsplan en voor een binnenplanse afwijking als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 1°. Het verlenen van een verklaring van geen bezwaar voor een bestemmingsplan is in de praktijk alleen mogelijk indien dit plan voldoende concreet en toetsbaar is. Als dat niet het geval is, moet de verklaring van geen bezwaar worden geweigerd.

Indien voor het verlenen van een vergunning een verklaring van geen bezwaar van een ander bestuursorgaan is vereist, is sprake van een besluit als bedoeld in artikel 10:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 10:31, vierde lid, Awb bepaalt dat in die gevallen de lex silencio positivo in artikel 4:20b Awb van toepassing is. Bij de introductie van de lex silencio positivo is het niet de bedoeling geweest dat deze van toepassing is op een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart. Deze verklaring van geen bezwaar is niet een goedkeuringsinstrument maar dient ertoe de Minister van Infrastructuur en Milieu te laten beslissen omtrent de verlening van een omgevingsvergunning die in strijd is met het LIB vanwege de mogelijke effecten op het gebruik van het luchthavengebied of de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Om elke twijfel omtrent de toepasselijkheid uit te sluiten wordt in artikel I, onderdeel D, onder 3, aan artikel 8.8 een zesde lid toegevoegd waarin is bepaald dat artikel 10:31, vierde lid, van de Awb niet van toepassing is.

De wijzigingen in de artikelen 8.8 en 8.9 werken door voor luchthavens van regionale betekenis met een luchthavenbesluit, luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens met een luchthavenbesluit via de artikelen 8.47, tweede lid, 8.70, tweede lid, respectievelijk 10.17, zesde lid, Wet luchtvaart. De wijzigingen in artikel 8.9 werken door voor buitenlandse luchthavens met beperkingengebieden op Nederlands grondgebied via artikel 8a.58, eerste lid, Wet luchtvaart.

Onderdeel E

In artikel 8.17, tweede lid, is in een nieuw onderdeel d de grondslag opgenomen voor het in het luchthavenverkeerbesluit opnemen van de regels voor strikt preferentieel baangebruik van het nieuwe normen- en handhavingstelsel, die in het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn toegelicht.
Het vijfde lid van artikel 8.17 bepaalt welke grenswaarden en andere bepalingen in ieder geval in het luchthavenverkeerbesluit worden opgenomen. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, komen de grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten te vervallen. Deze zijn in dit artikellid geschrapt en vervangen door:
- in onderdeel a: een maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar;
- in onderdeel b: de criteria voor gelijkwaardige bescherming, als grenswaarden voor het externeveiligheidsrisico, de geluidbelasting en de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken;
- in onderdeel c: de voorwaarden voor de vaststelling van de maximum hoeveelheid geluid (MHG), als grenswaarde voor de geluidbelasting; deze grenswaarde zal jaarlijks bij ministeriële regeling worden vastgesteld, de grondslag daarvoor is tevens in onderdeel c opgenomen.

Onderdeel F

Dit onderdeel van artikel I van het wetsvoorstel bevat twee nieuw op te nemen artikelen met betrekking tot de gebruiksprognose en de evaluatie.
Artikel 8.17a bepaalt dat de exploitant jaarlijks voorafgaand aan het gebruiksjaar in overleg met de LVNL een prognose opstelt van het gebruik van de luchthaven en deze toezendt aan de minister. Ten minste vier weken voor deze toezending wordt de gebruiksprognose voor advies voorgelegd aan de Omgevingsraad Schiphol. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels

worden gesteld met betrekking tot de inhoud en de procedure van de gebruiksprognose. Onder de procedure wordt ook begrepen de termijn van toezending van de gebruiksprognose aan de minister. Het is de bedoeling in het LVB in elk geval bepalingen over de inhoud op te nemen. Op basis van de gebruiksprognose wordt jaarlijks bij ministeriële regeling de maximum hoeveelheid geluid vastgesteld en vindt toetsing aan de criteria voor gelijkwaardigheid plaats.

Artikel 8.17b verplicht de exploitant ertoe om binnen vier maanden na afloop van het gebruiksjaar een evaluatie van het werkelijke gebruik van de luchthaven in vergelijking tot de gebruiksprognose op te stellen en te zenden aan de Omgevingsraad Schiphol en de minister. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en de procedure van de evaluatie. Het is de bedoeling in het LVB in elk geval bepalingen over de inhoud en over de openbaarmaking op te nemen.

Onderdeel G

Artikel 8.18 bevat een zorgplicht voor de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen om in onderlinge samenwerking het goede verloop van het luchtverkeer overeenkomstig het luchthavenverkeerbesluit te bevorderen. Daartoe treffen zij de voorzieningen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd om te bewerkstelligen dat de grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico, de geluidbelasting en de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken niet worden overschreden. Omdat de grenswaarden voor geluidbelasting in het nieuwe normen- en handhavingstelsel worden vervangen door (onder andere) de regels voor strikt preferentieel baangebruik, worden deze regels aan de zorgplicht toegevoegd, voor zover het regels betreft die alleen gelden voor en kunnen worden nageleefd door twee of meer van deze partijen gezamenlijk. Dit betreft de regel voor de verdeling van het verkeer over twee start- of landingsbanen en de regel voor het maximum aantal vliegtuigbewegingen op de vierde baan. Naast de grenswaarden in artikel 8.17, vierde, vijfde en zesde lid (het maximum aantal vliegtuigbewegingen inclusief die voor de nacht, de criteria voor gelijkwaardigheid en de MHG), vallen deze twee regels eveneens onder de gezamenlijke zorgplicht.

Onderdeel H

In aansluiting op de zorgplicht dient de bevoegdheid van de inspecteur-generaal om maatregelen te treffen indien grenswaarden worden overschreden zich ook uit te strekken tot overtreding van de regels die onder de zorgplicht vallen. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet hoe deze bevoegdheid in de praktijk door de ILT zal worden ingevuld.

Onderdeel I

Op grond van artikel 8.23, eerste lid, kan bij ministeriële regeling vrijstelling worden verleend van een regel in het LVB of kunnen vervangende grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten worden vastgesteld indien ten gevolge van groot baanonderhoud het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd. Op grond van het derde lid is dit eveneens mogelijk in geval van een bijzonder voorval met dezelfde gevolgen. Omdat in het nieuwe normen- en handhavingstelsel de handhavingspunten komen te vervallen, worden deze in de hiervoorgenoemde artikelleden geschrapt. Dit leidt ertoe dat met een besluit kan worden volstaan.
Omdat onderhoud aan installaties en andere infrastructuur in de praktijk het normale gebruik van de luchthaven ook ernstig kan belemmeren, wordt het begrip 'groot onderhoud' in het eerste lid niet meer uitsluitend gerelateerd aan een baan. Voorts wordt het woord 'vrijstelling' overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving vervangen door 'ontheffing'.
Deze wijziging werkt via onderdeel P door in artikel 8.46, eerste lid, onderdeel a, voor luchthavens van regionale betekenis met een luchthavenbesluit.

Onderdeel J

Op grond van artikel 8.23a, eerste lid, kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat bij wijze van experiment wordt afgeweken van regels in het LVB of vervangende grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten worden vastgesteld. De invoering van het nieuwe normen- en handhavingstelsel leidt ertoe dat de handhavingspunten komen te vervallen. De term 'vrijstelling' wordt vervangen door: ontheffing.
De huidige tekst van het artikel 8.23a, vijfde lid, bepaalt dat een experimenteerregeling wordt vastgesteld voor ten hoogste een jaar en dat deze daarna met ten hoogste een jaar kan worden verlengd. In de praktijk is gebleken dat van deze verlengingsmogelijkheid altijd gebruik wordt gemaakt. Daarom wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het vijfde lid te wijzigen in die zin dat de in de regeling vast te stellen termijn ten hoogste twee jaar bedraagt. Hiermee blijft vaststelling voor een jaar met verlenging van een jaar mogelijk, maar wordt tevens mogelijk gemaakt het

experiment direct voor twee jaar vast te stellen zodat verlenging na een jaar niet meer nodig is. Overigens is, indien dit voor de afronding en de beoordeling van het experiment nodig is, ook in de nieuwe regeling nog verlenging van de termijn met maximaal een jaar mogelijk. Indien het daarna gewenst is het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling, blijft het nodig om, zoals is bepaald in het zesde lid, voor afloop van een experiment een ontwerp daartoe bekend te maken om vervolgens het experiment te kunnen verlengen totdat die wijziging van de regelgeving in werking is getreden.
De verplichte zienswijzeprocedure met betrekking tot de ontwerpregeling komt te vervallen. Over het experiment en de regeling wordt al overlegd met en geadviseerd door de Omgevingsraad Schiphol waarin de betrokken overheden, omwonenden en sectorpartijen vertegenwoordigd zijn. Daarnaast is een experiment tijdelijk. Indien na afloop in overleg met de Omgevingsraad Schiphol wordt besloten het experiment structureel op te nemen in het LVB, wordt met betrekking tot het ontwerp voor de wijziging van het LVB een zienswijzeprocedure doorlopen. De zienswijzeprocedure ten aanzien van de ontwerp-experimenteerregeling is om deze redenen niet noodzakelijk, en onnodig vertragend en kostbaar.
Tenslotte wordt het achtste lid aangepast aan de oprichting van de Omgevingsraad Schiphol en het opgaan daarin van de CROS.
Deze wijziging werkt via onderdeel Q door in artikel 8.71a voor luchthavens van nationale betekenis met een luchthavenbesluit.

Onderdelen K tot en met N

De artikelen 8.34 tot en met 8.40 worden aangepast in verband met de oprichting van de Omgevingsraad Schiphol en het opgaan daarin van de CROS. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is hierover een uiteenzetting opgenomen.

Onderdelen O tot en met Q

De aanpassingen in hoofdstuk 8 in verband met de invoering van het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol dienen niet door te werken naar de bepalingen voor de andere luchthavens. Daarom zijn in de onderdelen O tot en met Q van artikel I enige wijzigingen van deze artikelen opgenomen.

Onderdeel R

Op dit moment wordt bezien of het in de toekomst nog steeds wenselijk is verzoeken om schadevergoeding als bedoeld in artikel 8.31 Wet luchtvaart te laten afhandelen door het Schadeschap Schiphol. Niet uitgesloten is dat wordt besloten tot een andere wijze van afhandeling. Artikel 8a.38 Wet luchtvaart bepaalt dat luchtvaartmaatschappijen een heffing wordt opgelegd voor de bekostiging van het Schadeschap Schiphol. Indien er in de toekomst voor wordt gekozen de afhandeling van schadeverzoeken door een ander orgaan te laten plaatsvinden, dient ook voor de bekostiging van deze opvolger van het schadeschap een heffing te kunnen worden geheven van de luchtvaartmaatschappijen. Daarom wordt artikel 8a.38, eerste lid, in die zin aangevuld.

Onderdelen S en T

De in de in hoofdstuk 8 met betrekking tot Schiphol aangebrachte wijzigingen hebben voor een beperkt deel gevolg voor de regeling van militaire luchthavens in hoofdstuk 10. Dat betreft in de eerste plaats de regeling van de Commissie van overleg en voorlichting milieu, die terug verwijst naar de artikelen 8.37 en 8.38. Dit wordt ondervangen door in onderdeel S de relevante onderdelen van de artikelen 8.37 en 8.38 over te hevelen naar artikel 10.25. Concreet betreft het de nieuwe leden 5 tot en met 7 die respectievelijk de verwijzing naar artikel 8.37, tweede lid, artikel 8.37, derde lid, en artikel 8.38 vervangen.
De in onderdeel B vervatte elektronische vastlegging van gebieden werkt via artikel 10.15, vierde lid, door voor militaire luchthavens met luchthavenbesluit. Onderdeel T wijzigt artikel 10.39 in die zin dat de elektronische vastlegging ook geldt voor de vastlegging van het luchthavengebied van militaire luchthavens die bij luchthavenregeling gestalte krijgen.

Onderdeel U

In de toekomst worden voor buitenlandse luchthavens langs de grens ruimtelijke beperkingengebieden vastgesteld in verband met geluid, externe veiligheid en vliegveiligheid. In verband met dit laatste dient voor het plaatsen van objecten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, bijvoorbeeld het oprichten van bouwkranen, in de beperkingengebieden waar maximale hoogten gelden overeenkomstig artikel 8.12 Wet luchtvaart ontheffing te worden gevraagd. In artikel 8a.58, tweede lid, is artikel 8.12 daarom van overeenkomstige toepassing verklaard. Omdat het handhavingsregime voor deze

buitenlandse luchthavens gelijk is aan dat voor Schiphol en de nationale en regionale luchthavens, wordt in onderdeel U de bevoegdheid in artikel 11.16, eerste lid, onderdeel c, tot het opleggen van een bestuurlijke boete uitgebreid tot artikel 8a.58, tweede lid, in samenhang met artikel 8.12 Wet luchtvaart.

Onderdeel V

Het opschrift van paragraaf 11.2.2a wordt in verband met de samenvoeging van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Verkeer en Waterstaat aangepast. De artikelen in deze paragraaf zijn al eerder aan deze samenvoeging aangepast. De andere artikelen in de Wet luchtvaart worden aangepast in het wetsvoorstel voor de Wet taken meteorologie en seismologie[16].

Artikel II

In artikel II is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Luchtvaartwet de benaming van de Minister van Verkeer en Waterstaat te wijzigen in: Minister van Infrastructuur en Milieu.

Artikel III

De evaluatiebepaling is reeds toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

Overgangsrecht is opgenomen voor de nieuwe verplichting om de kaarten van het luchthavengebied en het beperkingengebied bij het LIB en luchthavenbesluiten digitaal vast te stellen. Bepaald is dat deze bepaling niet geldt voor luchthavenbesluiten voor de andere luchthavens dan Schiphol indien het ontwerp van het luchthavenbesluit ter inzage is gelegd voor het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet. Hiermee wordt voorkomen dat de kaarten bij luchthavenbesluiten die al in procedure zijn gebracht alsnog moeten worden gedigitaliseerd.

Artikel V

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Wet luchtvaart en het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB in verband met de invoering van een nieuw stelsel van strikt preferentieel baangebruik dienen gelijktijdig in werking te treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

[16] Kamerstukken II, 2013–2014, 33 802, nrs. 1–3